Eindrapport Stuurgroep natuurcompensatie

Versie 11, februari 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting

De stuurgroep natuurcompensatie heeft zich ten doel gesteld voorstellen te ontwikkelen ter verbetering van (de werking van) het instrument natuurcompensatie. Aanleiding daarvoor is een samenstel van uiteenlopende actuele politieke, maatschappelijk en inhoudelijke ontwikkelingen. Daarbij heeft de stuurgroep zich gericht op verbeteringen in wet- en regelgeving, verbeteringen in de uitvoering en mogelijkheden om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. In het voorliggend rapport doet de stuurgroep zijn voorstellen.

In de huidige wet-en regelgeving is het instrument natuurcompensatie op verschillende manieren verankerd. Soms expliciet in de wet, zoals bij de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998, soms impliciet, zoals in de Flora-en faunawet en soms niet in de wet, maar wel in onderliggende regelgeving, zoals bij de Ecologische Hoofdstructuur.

Voor initiatiefnemers is het in het huidige brede palet van wet- en regelgeving vaak niet duidelijk aan welke regels en voorschriften zij moeten houden. De stuurgroep heeft daarbij vier typen knelpunten gesignaleerd:

1. *complexiteit van de regelgeving.*
2. *diversiteit en stapeling van beschermingsregimes en compensatieverplichtingen.*
3. *verschillen tussen provincies.*
4. *beperkte kennis over compensatie.*

De stuurgroep beschrijft in dit rapport verbeteringen in zowel beleid en wet-en regelgeving (hoofdstuk 2) de uitvoering (hoofdstuk 3) als het systeem van vraag en aanbod (hoofdstuk4).

Een deel van de verbeteringen in beleid en wet-en regelgeving is reeds gerealiseerd of in gang gezet. De vereenvoudiging van de natuurwetgeving, al ingezet onder het kabinet Balkenende-IV, is hiervan een voorbeeld. Het wetsvoorstel Wet natuurbescherming, dat door het kabinet-Rutte I aan de Kamer is aangeboden, zal door dit kabinet worden aangepast. Het wetsvoorstel kent diverse vereenvoudigingen die (mede) betrekking hebben op compensatie. Zo kent het wetsvoorstel geen bepalingen meer over hoe en wanneer de compensatie bij Natura 2000 moet plaatsvinden, eenheid in bevoegd gezag (provincies) en mogelijkheden voor provinciaal maatwerk met betrekking tot de herplantplicht voor houtopstanden. Tevens is in het besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), vallend onder de Wet ruimtelijke ordening, enige flexibiliteit in de EHS-compensatie opgenomen. Mede op grond hiervan wordt geadviseerd de Spelregels EHS te actualiseren. Sommige mogelijke vereenvoudigen zijn wel bestudeerd, maar zijn niet mogelijk of onwenselijk. Zo is in het wetsvoorstel Wet natuurbescherming bewust gekozen voor het handhaven van een apart regime voor het beschermen van houtopstanden. Ook het samenvoegen van de regimes voor Natura 2000 en EHS is of juridisch onmogelijk of beleidsmatig ongewenst.

Ten aanzien van verbeteringen in de uitvoering worden drie fases in het proces van uitvoering onderscheiden: plan- en besluitvorming, vergunningen (fase 1), de feitelijke uitvoering van de natuurcompensatie (fase 2) en monitoring en beheer (fase 3). Een belangrijke verbetering is het opstellen van rekenregels ter invulling van de term 'gelijkwaardige compensatie'. Bij het bepalen van de compensatieopgave, het opstellen van een compensatieplan en de toetsing van het plan door het bevoegd gezag is het zeer behulpzaam om breed gedragen uitgangspunten te hanteren in de vorm van rekenregels. De stuurgroep heeft opdracht gegeven tot het vervaardigen van een kennisdocument ten behoeve van deze rekenregels. De provincies kunnen de opbrengsten hiervan gebruiken bij het opstellen ervan.

Een specifieke verbetering bij het uitvoeren van natuurcompensatie betreft het beter bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Aanleiding daarvoor is dat het soms lastig is een goede

compensatielocatie te vinden. Provincies bepalen waar nieuwe natuur komt. Omdat geen goed overzicht van de beschikbare ruimte bestaat, worden regelmatig snippers nieuwe natuur gecreëerd, waar bundeling achteraf beter was geweest. De stuurgroep adviseert daarom een meld-en registratiesysteem voor vraag en aanbod bij natuurcompensatie op te zetten. In opdracht van Dienst landelijk Gebied (DLG) heeft Geodan een demo gemaakt van zo'n systeem. In dit systeem kunnen alle mogelijke compensatielocaties worden vastgelegd, waardoor snel helder wordt waar mogelijkheden voor compensatie zitten. Provincies en andere betrokken partijen kunnen gebruik maken van dit systeem. De opzet van het systeem is ontworpen. Verdere invulling en uitbouw ervan gebeurt op verzoek van (potentiële) afnemers.

o-

1. Aanleiding en doel stuurgroep

1.1 Aanleiding

Eind oktober 2010 heeft toenmalig DG EL&I Anita Wouters de partijen die het meest direct betrokken zijn bij het onderwerp natuurcompensatie uitgenodigd om een stuurgroep natuurcompensatie te vormen. Daarvoor waren verschillende aanleidingen:

- Regeerakkoord:met bezuinigingen, een herijking van de EHS en het zoeken naar een (nieuw) evenwicht tussen economie en ecologie heeft het regeerakkoord Rutte-I de 'politieke omgeving' van het onderwerp natuurcompensatie flink in beweging gebracht. Dat vroeg om een discussie over de positie en de rol van het instrument natuurcompensatie.
- Regelgeving: Er bestaan verschillende wetten en regels waarin compensatiebeginselen zijn vastgelegd. Deze verschillen naar vorm en inhoud en overlappen elkaar soms. Mede daardoor wordt de regelgeving rondom natuurcompensatie vaak als lastig en complex ervaren. Het was tijd om te onderzoeken waar versimpeling mogelijk is, zonder de uitgangspunten van natuurcompensatie (geen netto verlies aan natuurwaarden) te ondergraven.
- Uitvoering: Diverse onderzoeken uit de laatste jaren hebben laten zien dat toepassing en naleving van de beschermings- en compensatieregels en controle op de uitvoering van compensatieprojecten te wensen overlaten. Verbetering van de uitvoering is noodzakelijk. Voor initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen is onvoldoende duidelijk wat de compensatie-eisen behelzen. Veelal moeten ze het wiel opnieuw uitvinden.
- Lopende initiatieven: Dit heeft er toe geleid dat er op verschillende plekken wordt nagedacht over de vraag hoe het mechanisme van natuurcompensatie verbeterd kan worden, zowel in effectiviteit (doelbereiking in beleid èn uitvoering) als in efficiëntie (versoepelen en vereenvoudigen processen). Daarnaast is de afgelopen jaren een flink aantal (onderzoeks)rapporten en artikelen over het onderwerp verschenen. Er was een plek nodig om alle goede ideeën, ontwikkelingen en initiatieven met elkaar in verband te brengen en de meest kansrijke ideeën met een breed draagvlak uit te werken.

1.2 Doel en positie stuurgroep

Het vertrekpunt van de stuurgroep is (de werking van) het instrument natuurcompensatie, zoals hieronder beschreven.

Onder natuurcompensatie wordt verstaan de uitvoering van de verplichting – op basis van wet- en regelgeving – om schade aan beschermde natuur (gebieden, habitats, populaties) te compenseren met de realisatie van 'vervangende' (gelijkwaardige) natuur. De stuurgroep richt zich niet alleen op de concrete uitvoering, maar ook op het beleid en de regelgeving die daaraan ten grondslag liggen.

Het doel van de stuurgroep is een effectiever en efficiënter instrument voor natuurcompensatie te ontwikkelen. Dit doel valt uiteen in drie delen:

1. Voorstellen voor aanpassing van de regelgeving. (Wat?)
Zo mogelijk zijn de voorstellen waarover overeenstemming was ingebracht in de relevante trajecten (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Barro, Wet Natuurbescherming, integratie omgevingsrecht)

2. Voorstellen voor verbetering van de uitvoering. (Hoe?)
Een efficiënte vertaalslag van regelgeving naar uitvoering.

3. Mogelijkheden verkennen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. (Waar?)
Doel: het proces van realisatie van compensatie soepel en transparant laten verlopen.

Om het doel te bereiken doet de stuurgroep in dit eindrapport voorstellen voor verbetering van het systeem van natuurcompensatie op bovengenoemde drie terreinen.

De stuurgroep stuurt niet één proces, maar brengt zijn conclusies, besluiten en voorstellen over natuurcompensatie in in de daartoe geëigende gremia en (beleids-, uitvoerings- en wetgevings-) trajecten. Door de brede samenstelling van de stuurgroep is de verwachting dat de besluiten en voorstellen voldoende gewicht in de schaal leggen in die gremia en trajecten.

1.3 Veranderende omgeving

Bestuursakkoord natuur
Sinds het begin van de werkzaamheden van de stuurgroep is de omgeving flink veranderd.
Rijk en provincies hebben met het bestuursakkoord natuur[1] invulling gegeven aan het voornemen tot decentralisatie van het natuurbeleid, zoals afgesproken in het regeerakkoord CDA-VVD van het kabinet Rutte-I. In het bestuursakkoord natuur tussen Rijk en provincies is een groot deel van de beleidsverantwoordelijkheid voor natuur – en dus ook voor natuurcompensatie – overgegaan naar de provincies.

Inmiddels is het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II (VVD-PvdA) verschenen. Dit regeerakkoord brengt geen wezenlijke verandering met zich mee ten aanzien van de decentralisatie van het natuurbeleid. Het principe van het bestuursakkoord natuur en de overheveling naar provincies staan hiermee niet ter discussie. Wel brengt het regeerakkoord andere inhoudelijke en procesmatige accenten aan (Rijk benoemt kaders en ambities, er komt een robuuste EHS met verbindingen, we nemen daarvoor langer de tijd, het wetsvoorstel Wet natuurbescherming wordt aangepast) en wordt de € 200 mln. uit het Begrotingsakkoord 2013 structureel gemaakt.

'No Net Loss'
Wereldwijd is een beweging op gang gekomen om de gedachte van 'No Net Loss' (geen netto verlies van biodiversiteit) van concept naar praktijk te brengen. In Nederland heeft de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen ook een 'No Net Loss'-initiatief gelanceerd. 'No Net Loss' is erop gericht dat (bedrijfsmatige) activiteiten geen netto verlies aan biodiversiteit veroorzaken. Onderdeel daarvan kan zijn het compenseren van biodiversiteitsverlies die het gevolg is van de activiteit. Verreweg het grootste deel van de No Net Loss gedacht is gebaseerd op vrijwilligheid.
Het doel van de stuurgroep, het verbeteren van het systeem van verplichte natuurcompensatie, kan gezien worden als een bijdrage aan een onderdeel van de grote 'No Net Loss'-beweging.

1.4 Leeswijzer

In dit eindrapport wordt een overzicht gegeven van de resultaten van de stuurgroep natuurcompensatie: voorstellen voor verbetering van het systeem van natuurcompensatie. Daarbij wordt dezelfde indeling gehanteerd als bij het bepalen van de doelen van de stuurgroep:
- beleid, wet- en regelgeving (hoofdstuk 2);
- uitvoering (hoofdstuk 3);
- vraag en aanbod (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5, de 'realisatieparagraaf', worden afspraken vastgelegd over het vervolg: een overzicht van acties voor het uitwerken en implementeren van de voorstellen, inclusief planning, taakverdeling, monitoring van de voortgang, de rol van de stuurgroep daarbij en de communicatie over de resultaten.

Voorafgaand aan hoofdstuk 2 en na hoofdstuk 5 wordt in twee tekstboxen aangegeven welke belangen de partijen in de stuurgroep hebben bij verbetering van het systeem van natuurcompensatie en in hoeverre die belangen gediend worden met de voorstellen van de stuurgroep.

---

[1] Het rijk en IPO hebben in september 2011 overeenstemming bereikt over het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. In december 2011 zijn aanvullende afspraken gemaakt behorende bij het onderhandelingsakkoord en in februari 2012 zijn uitvoeringsafspraken gemaakt. Dit geheel aan afspraken wordt nader geduid als bestuursakkoord natuur.

Belangen van de partijen

De in de stuurgroep deelnemende partijen hebben alle de intentie om te komen tot een verbetering van het systeem van natuurcompensatie. Daarbij redeneren ze allemaal vanuit hun eigen belangen. Hieronder zijn die belangen op een rij gezet. Aan het eind van dit eindrapport wordt aangegeven in hoeverre de belangen van de verschillende partijen gediend worden met de verbetervoorstellen van de stuurgroep.

Initiatiefnemers

- *Landelijke uniformiteit van regelgeving.*
- *Geen gedwongen winkelnering, vrijheid om eigen uitvoering te kiezen.*
- *Behoefte aan waardebepaling van natuur, zodat kosten-baten afwegingen mogelijk worden.*
- *Eenvoudige verantwoordelijkheidsverdeling (bevoegd gezag).*
- *Efficiënte uitvoering: eenduidige vertaling van regelgeving in uitvoeringseisen.*

Uitvoerder

- *Duidelijkheid over compensatie-eisen en –regels, ook op het gebied van monitoring.*

Terreinbeheerders

- *Compensatie als sluitstuk van zorgvuldige ruimtelijke ordening (geen netto verlies aan natuurwaarden, afwegingskader goed doorlopen).*
- *Hogere realisatiegraad compensatieprojecten.*
- *Beheer moet structureel gegarandeerd zijn.*
- *Vermindering regeldruk.*

Provincies

- *Bevestiging van de provinciale verantwoordelijkheid voor natuurbeleid en natuurcompensatie.*
- *Compensatie als sluitstuk van zorgvuldige ruimtelijke ordening.*
- *Waarborgen ecologische kwaliteit natuur in Nederland.*
- *Eenvoudige en heldere kaders, beleid, regelgeving vanuit het rijk (minder complex), met beleidsruimte voor provinciale situatie.*
- *Compensatie moet bijdragen aan provinciaal natuur-(en landschaps)beleid.*

Rijksoverheid

- *Vermindering regeldruk en vereenvoudiging regelgeving.*
- *Waarborgen ecologische kwaliteit natuur in Nederland.*
- *Hogere realisatiegraad compensatieprojecten.*
- *Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten.*
- *Geen onnodige bemoeienis tussen overheidslagen.*
- *Ruimte voor gebiedsgerichte ontwikkelingen.*
- *Uitwerking van compensatie moet binnen de kaders van het Barro vallen.*
- *Compensatie als sluitstuk van zorgvuldige ruimtelijke ordening.*

Duidelijk is dat er in de verschillende belangen (soms zelfs binnen dezelfde soort organisatie) een spanning zit tussen enerzijds de wens tot eenduidigheid en

2. Beleid, wet- en regelgeving

2.1 Huidig beleid en wet- en regelgeving vanuit het Rijk

Nederland kent nu nog drie wetten die specifiek gericht zijn op het beschermen van natuur: Boswet, Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet. Daarnaast is uiteraard ook andere wet- en regelgeving van belang voor de natuur. Zo vindt de planologische bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur haar verankering in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het bijbehorend instrumentarium. Daarnaast hebben de Crisis- en herstelwet en de Tracéwet een link met natuurcompensatie. De relevante regelgeving van het Rijk wordt hieronder besproken voor zover ze raakt aan het aspect compensatie.

(Europees) gebiedenbeleid: Natuurbeschermingswet 1998
Doel van de natuurbeschermingswet 1998 is de juridische bescherming van natuurgebieden en habitats. Via deze wet zijn tevens Europese richtlijnen, zoals de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, in nationale wetgeving geïmplementeerd. Bij het beschermen van gebieden in de zin van deze wet gaat om beschermde natuurmonumenten en om de Natura 2000-gebieden .

Het compensatiebeginsel dat is omschreven in de Natuurbeschermingswet gaat over Natura 2000-gebieden en vloeit rechtstreeks voort uit bepalingen in de Habitatrichtlijn. Het gaat hierbij om situaties waarin om 'dwingende redenen van groot openbaar belang' een Natuurbeschermingswetvergunning wordt verleend. Het voorstellen van compenserende maatregelen is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. In beginsel moet de compensatie zijn voltooid op het moment dat de te compenseren nadelige effecten zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan Natura 2000 veilig te stellen.

(Europees) soortenbeleid: Flora- en faunawet
Deze wet is gericht op het beschermen van beschermde planten- en diersoorten en is ook deels een implementatie van Europese richtlijnen.
De Flora- en faunawet kent geen expliciete bepalingen over compensatie, maar het nemen van compenserende maatregelen kan bij het afgeven van een vergunning wel als voorwaarde worden gesteld. In de praktijk worden vaak –meestal op advies van het bevoegd gezag- op voorhand compenserende maatregelen genomen, zodat de initiatiefnemer geen rekening meer hoeft te houden met de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet. Compenserende maatregelen moeten waarborgen dat er voldoende leefgebied blijft voor een Europees beschermde soort.

Houtopstanden: Boswet
Doel van deze wet is de bescherming van bossen en houtopstanden. De wet geldt overal buiten de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom geldt gemeentelijk kapbeleid.
Kerninstrumentarium van de Boswet is de meldingsplicht bij het voornemen tot vellen van houtopstanden en de plicht tot herbeplanten van de gevelde of op andere wijze teniet gegane houtopstanden (de 'herbeplantingsplicht'). De herplant moet in beginsel op dezelfde grond plaatsvinden, maar kan onder voorwaarden ook elders plaatsvinden. In dit laatste geval wordt in plaats van 'herplant' meestal gesproken over 'compensatie'. Herplant en compensatie in het kader van de Boswet moeten altijd geschieden via de aanplant (of de natuurlijke aangroei) van nieuwe houtopstanden. Compensatie in de vorm van andere natuur dan houtopstanden is niet toegestaan. De minister kan vrijstelling of ontheffing verlenen van zowel de meldings- als herbeplantingsplicht.

Ecologische Hoofdstructuur (EHS): Wet ruimtelijke ordening (Wro)
Het compensatiebeleid voor de EHS is vastgelegd in de Spelregels EHS, een uitwerking van de Nota Ruimte en een door Rijk, provincies en maatschappelijke organisaties gezamenlijk opgesteld beleidskader. Provincies hebben de Spelregels laten doorwerken in hun eigen ruimtelijk beleid.

Het compensatiebeginsel voor de EHS is het sluitstuk van het 'nee, tenzij' beschermingsregime. Volgens dat regime zijn nieuwe projecten, plannen en handelingen in de EHS met een significant negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden niet toegestaan, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang én reële alternatieven ontbreken. Wanneer een ingreep in de EHS aan deze vereisten voldoet, moeten eerst de negatieve effecten zoveel mogelijk worden weggenomen (mitigatie). De resterende negatieve effecten moeten worden gecompenseerd.

De hoofdlijnen van de regels voor de bescherming en compensatie van de EHS zijn juridisch verankerd in de uitbreiding van het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke ordening (Barro, voorheen AMvB Ruimte), die op 1 oktober 2012 in werking is getreden (bekendmaking inhoud Stb. 2012, 388; bekendmaking inwerkingtreding Stb. 2012, 434).

Natuurcompensatie in overige wetten
In de Crisis- en herstelwet (Chw) staan geen bepalingen over natuurcompensatie in concrete zin. Toch zitten die er wel in verscholen. Als voor een ontwikkelingsgebied ook natuurbelangen in het geding zijn, kan van de regelgeving in de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 worden afgeweken. Dan moet het gebiedsontwikkelingsplan wel de in het gebied noodzakelijke maatregelen en werken bevatten ter compensatie van het beslag op de milieugebruiksruimte (lees: mede omvattend de [belangen van de] natuur), zo nodig gefaseerd en gekoppeld aan concrete werken, maatregelen, projecten.

In de Tracéwet vinden we ook geen concrete aanwijzing over 'natuurcompensatie'. Wel wordt in de wet een verbinding gelegd met de Natuurbeschermingswet.

Financiële compensatie
De mogelijkheden om, in plaats van fysieke compensatie, een compensatieverplichting financieel te voldoen verschillen per beleidskader of juridisch kader.

- Het beleid voor de EHS biedt de mogelijkheid tot financiële compensatie, maar in de Spelregels EHS wordt het gezien als een uiterste middel: er moet duidelijk gemaakt worden dat fysieke compensatie niet mogelijk is. Een uitzondering wordt gemaakt voor kleine compensatieopgaven. Is het begrip 'klein' gedefinieerd, in de Spelregels EHS of elders? Uit oogpunt van (ecologische) effectiviteit van compensatie kan een provincie ervoor kiezen om kleine compensatieopgaven financieel te laten voldoen en met het geld van meerdere kleine compensatieopgaven samen één groter compensatieproject uit te voeren.
- Ook provinciaal beleid kan financiële compensatie toestaan.
- De regelgeving voor Natura 2000, soorten en houtopstanden (NB-wet, FF-wet, Boswet) biedt geen ruimte voor het voldoen aan de compensatieverplichting door het afdragen van een som geld.
- Binnen alle kaders is het mogelijk dat een initiatiefnemer andere partijen inschakelt voor het opstellen een compensatieplan en de uitvoering van het plan. De initiatiefnemer blijft in dat geval echter verantwoordelijk voor het realiseren van de compensatieopgave.
- Wanneer een compensatieopgave wordt afgekocht, is er in feite sprake van een overdracht van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van compensatie van de initiatiefnemer naar het bevoegd gezag.

2.2 Toekomstig beleid en wet-en regelgeving vanuit het Rijk

Wetsvoorstel Wet natuurbescherming
Al tijdens het kabinet Balkenende-IV is, op basis van een evaluatie van de natuurwetten, het initiatief genomen de drie afzonderlijke wetten (Natuurbeschermingswet 1998, Flora-en faunawet en Boswet) te integreren in één nieuwe natuurwet en daarbij de natuurwetgeving tevens zo veel mogelijk te vereenvoudigen en te moderniseren. Het kabinet Rutte-I heeft het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 33348, nrs. 1-3). De Kamer heeft het

wetsvoorstel echter controversieel verklaard. In het regeerakkoord van Rutte-II wordt aangekondigd dat het wetsvoorstel zal worden aangepast. In dit rapport wordt uitgegaan van het aan de Kamer aangeboden wetsontwerp.

Ten aanzien van natuurcompensatie bij Natura 2000-gebieden komen de voorgestelde bepalingen in de Wet Natuurbescherming in belangrijke mate overeen met de bepalingen in de Natuurbeschermingswet 1998. Dat is ook verklaarbaar, omdat deze bepalingen een omzetting zijn van het betreffende artikel in de Habitatrichtlijn. Een verschil is dat de huidige bepalingen over de wijze van compenseren en het tijdsbestek waarbinnen de compensatie moet plaatsvinden, alsmede de mogelijkheid van nadere ministeriële regelingen ten aanzien van compenserende maatregelen, niet meer terugkomen in de nieuwe wet. Het is in de nieuwe situaties aan het bevoegd gezag om hieraan, bijvoorbeeld in de voorschriften bij het verlenen van de vergunning, al dan niet voorwaarden te verbinden. Daarbij kan de Leidraad van de Europese Commissie, een handreiking voor het toepassen van de Habitatrichtlijn, het bevoegd gezag behulpzaam zijn.

Ten aanzien van het beschermen van bossen en houtopstanden wordt het kerninstrumentarium uit de huidige Boswet (de meldings-en herbeplantingsplicht) voortgezet in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet Natuurbescherming. De uitvoering van deze wetsbepalingen wordt in het wetsvoorstel ook formeel gedecentraliseerd naar provincies (hetgeen in de huidige situatie de facto al grotendeels het geval is)..Tevens bevat het ontwerpwetsvoorstel onder andere een uitzondering van de herbeplantingsplicht als het bos moet worden gekapt ten behoeve van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel in het kader van Natura 2000 (bijvoorbeeld de omvorming van bos naar stuifzand). Ook krijgen provincies de mogelijkheid ontheffing te verlenen van de herbeplantingsplicht. Deze bevoegdheid berust nu bij het Rijk.

Het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming brengt geen veranderingen met zich mee op het gebied van compensatie in de kaders van soortenbescherming en EHS.

Beoogd voorstel voor een Omgevingswet
Het omgevingsrecht bestaat nu uit ruim 60 afzonderlijke wetten en honderden regelingen. Deze hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, procedures en vereisten. De wetgeving is daardoor onduidelijk geworden voor de partijen die er in de praktijk mee werken. Het rijk wil hier meer samenhang in aanbrengen door met 1 nieuwe Omgevingswet te komen. Op 9 maart 2012 is de "Kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht" naar de TK gezonden (TK 33118, nr. 3), met daarin de achtergrond, structuur en de werking van de instrumenten van de beoogde wet. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II is de ambitie opgenomen dat in 2013 het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zal worden ingediend. Op 28 december 2012 heeft het kabinet een voortgangsbrief over de stand van zaken bij de Omgevingswet naar de Tweede Kamer gestuurd (TK, 33118, nr. 6).

De beoogde Omgevingswet zal naar verwachting geen concrete inhoudelijke regeling gaan bevatten voor natuurcompensatie in enge zin. Dat wil niet zeggen dat die wet daar niet mede betrekking op zal hebben. In de Omgevingswet zal de bescherming van onder andere milieu, natuur en leefomgeving worden gewaarborgd in de onderliggende regelgeving.

2.3 Beleid en regelgeving vanuit de provincies

Natura 2000, soorten en houtopstanden
De rol van de provincies is om uitvoering te geven aan de Flora-en fauanwet en de Boswet en voor de meeste Natura 2000-gebieden ook aan de Natuurbeschermingswet 1998. De provincies zijn, de facto en/of de jure, het bevoegd gezag om ontheffingen en vergunningen op grond van deze wetten te verlenen. Ook in de Wet natuurbescherming krijgen de provincies deze centrale rol toebedeeld.

EHS

De provincies zijn ook voor de EHS de aangewezen overheidslaag. Ze zijn verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van het EHS-beleid. In hun Provinciale Ruimtelijke Verordening leggen ze de begrenzing van de EHS vast en nemen ze regels op voor de bescherming en compensatie van de EHS, conform de regels gesteld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dit heeft tot gevolg dat de regels voor EHS-compensatie per provincie kunnen verschillen. Gezien de verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid nemen de mogelijkheden voor deze verschillen de komende jaren toe, uiteraard binnen de kaders van de wet-en regelgeving.

Overige natuur
De provincies kunnen daarnaast zelf beleid formuleren voor natuur buiten de EHS. Ook voor deze gebieden kan een provincie desgewenst een beschermings- en compensatieregime opstellen.

Elke provincie legt haar eigen accent in de bescherming van de natuur op haar grondgebied. Enkele voorbeelden:
- Provincies met belangrijke weidevogelgebieden zorgen voor een eigen bescherming daarvan, soms voorzien van een eigen compensatieregime.
- Soms vallen kleinere natuurgebieden buiten de EHS, die zijn aangewezen in het Plattelands Ontwikkelingsplan (POP), of biotopen van provinciale aandachtssoorten onder de werking van de Natuurbeschermingswet 1998 of is bescherming vastgelegd in een gemeentelijk bestemmingsplan.
- Provincies die te maken hebben met grote aantallen recreatieondernemers in de EHS besteden aandacht aan de relatie tussen bescherming van natuurwaarden en ontwikkelingskansen voor recreatiebedrijven.

Hoewel deze eigen accenten op zichzelf allemaal verklaarbaar en in de gegeven situatie terecht zijn, versterken ze het beeld van een (te) grote hoeveelheid verschillende compensatieregimes en daarmee een complexe regelgeving. Vooral landelijke partijen, zoals Rijkswaterstaat, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en landelijk opererende ondernemers hindert dat om natuurcompensatie op een efficiënte manier in te vullen bij de uitvoering van projecten.

Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur
In het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, dat het Rijk heeft gesloten met het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn afspraken gemaakt over de verdere decentralisatie van het natuurbeleid, waaronder de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) naar provincies. Dit onderhandelingsakkoord heeft geen directe gevolgen voor natuurcompensatie. Wel is in het onderhandelingsakkoord onder andere afgesproken dat provincies medio 2013 de herijkte EHS vastleggen in hun eigen verordeningen.

In de afspraken ter verduidelijking van en in aanvulling op het onderhandelingsakkoord, van 7 december 2011, is de volgende tekst opgenomen: *"Het Rijk heeft een positieve grondhouding om de gelden voor natuurcompensatie die vanaf 2012 vanwege rijksprojecten beschikbaar komen voor natuurcompensatie in zijn geheel beschikbaar te stellen voor de ontwikkelopgave herijkte EHS."*
In paragraaf 2.5 wordt een duiding van deze tekst gegeven om dit voornemen uitvoerbaar te maken.

2.4 Knelpunten

De belangrijkste problemen ten aanzien van de wet- en regelgeving richten zich op:
- <u>Complexiteit van de regelgeving:</u> De complexiteit van de regelgeving leidt ertoe dat het voor initiatiefnemers moeilijk is om aan een compensatieverplichting te voldoen. Dat leidt tot frustratie en tot stagnatie in de uitvoering.
- <u>Diversiteit en stapeling van beschermingsregimes en compensatieverplichtingen:</u> Het brede palet aan regelgeving rondom compensatie leidt tot onduidelijkheid bij toepassen compensatie (welk regime is van toepassing?).
- <u>Verschillen tussen provincies:</u> De verschillen die tussen provincies bestaan vanwege de mogelijkheid om het EHS-compensatiebeginsel en de bescherming van overige natuur regionaal uit

te werken, versterken het beeld van complexe en gestapelde regelgeving rondom natuurcompensatie.
- Beperkte kennis compensatie: Bovenstaande knelpunten leiden ertoe dat er bij bevoegde gezagen en initiatiefnemers beperkte kennis van de regels ten aanzien van compensatie is.

Een belangrijke spanning bij het vinden van kansrijke verbeteringen in het beleid en de regelgeving rondom compensatie is die tussen enerzijds de wens om tot simpele, generiek geldende regels te komen en anderzijds de behoefte aan de mogelijkheid om maatwerk per gebied en per situatie te kunnen toepassen.

2.5 (Voorgestelde) Verbeteringen beleid en wet- en regelgeving

Verbetering	Aangepakt knelpunt	Aanspreekpunt
1. Wet Natuurbescherming: Eenheid in bevoegd gezag	Diversiteit, complexiteit, kennis	EL&I
2. Wet Natuurbescherming: Mogelijkheid tot ontheffing van de herplantplicht	Stapeling van regimes	EL&I
3. Wet Natuurbescherming: Uitzondering van herplantplicht bij natuurontwikkeling	Complexiteit	EL&I
4. Barro: Enkele eisen aan EHS-compensatie vervallen	Complexiteit	EL&I
5. Opstellen rekenregels ter invulling van de term 'gelijkwaardige compensatie'	Complexiteit	Provincies
6. Compensatieverplichtingen invullen binnen de EHS onder voorwaarden mogelijk	Complexiteit	EL&I
7. Ontsluiting kennis via internet	Kennis	Provincies
8. Meer eenduidigheid in compensatieregimes provincies	Verschillen tussen provincies	Provincies
9. Financiële compensatie: verruiming mogelijkheden, borging realisatie	Complexiteit	Provincies

<u>Toelichting op de verbeteringen</u>

1. Wet Natuurbescherming: eenheid in bevoegd gezag

In het wetsvoorstel voor de Wet Natuurbescherming is opgenomen dat voor nagenoeg alle vergunningen en ontheffingen op natuurgebied de provincie bevoegd gezag wordt. Dat biedt mogelijkheden om vergunning- en ontheffingverlening (en daarmee de compensatieverplichtingen) vanuit verschillende juridische invalshoeken beter op elkaar af te stemmen, waardoor een initiatiefnemer in één keer weet wat zijn compensatieverplichting is vanuit alle relevante regimes. Bovendien zal de concentratie van het bevoegd gezag bij de provincies tot gevolg hebben dat de kennis over de regelgeving en uitvoering van natuurcompensatie op één plaats geconcentreerd wordt.

2. Wet Natuurbescherming: Mogelijkheid tot ontheffing van de herplantplicht

Er blijven 4 regimes waarbij natuurcompensatie aan de orde is of kan zijn: voor Natura 2000-gebieden, EHS, houtopstanden en soorten. Het blijkt niet mogelijk om één of meer van deze regimes te laten vervallen zonder dat dat gepaard gaat met ofwel een teruggang in het niveau van bescherming van de natuur die onaanvaardbaar is vanuit Europese regelgeving of vanuit het rijksbeleid ofwel juist een versteviging van het beschermingsniveau. (Zie ook 2.6)

Het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming biedt echter aan het bevoegd gezag (in dit geval de provincies) de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de herbeplantingsplicht (artikel 4.5), zoals eveneens vermeld in paragraaf 2.2. Op dit moment berust die bevoegdheid bij het Rijk (artikel 6 Boswet). Afhankelijk van de invulling die provincies hieraan geven, biedt dit wellicht enige ruimte om overlap van het regime voor houtopstanden met de andere regimes weg te nemen. Kern blijft echter de plicht tot herbeplanting; ontheffingen moeten met redenen worden omkleed.

3. Wet Natuurbescherming: Uitzondering van herplantplicht bij natuurontwikkeling

Daarnaast biedt het wetsvoorstel voor de Wet Natuurbescherming een algemene uitzondering van de herbeplantingsplicht als bos moet worden gekapt ten behoeve van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel in het kader van Natura 2000 (bijvoorbeeld de omvorming van bos naar stuifzand).

4. Barro: Enkele eisen aan EHS-compensatie vervallen

In de regels voor EHS-compensatie is in het Barro (zie 2.1) enige vereenvoudiging aangebracht ten opzichte van de ontwerp-AMvB Ruimte die in 2009 naar de Kamer is gezonden (maar nooit in werking is getreden). De verplichtingen om zo dicht mogelijk bij de ingreep te compenseren ('in site') en om te compenseren in dezelfde soort natuur ('in kind') zijn komen te vervallen. Het Barro vraagt nu aan provincies om in hun Provinciale Ruimtelijke Verordening regels op te nemen die strekken tot 'gelijkwaardige compensatie' van de verloren gegane natuur.
Hiermee wordt het voor initiatiefnemers gemakkelijker om geschikte locaties te vinden om aan hun compensatieverplichting te voldoen. Daarnaast wordt een belemmering voor de realisatie van compensatiebanken weggenomen.

5. Opstellen rekenregels ter invulling van de term 'gelijkwaardige compensatie'
Bij de hierboven genoemde vereenvoudiging van de regelgeving voor EHS-compensatie komt wel direct de vraag naar boven wat 'gelijkwaardige compensatie' is. De stuurgroep natuurcompensatie is daarom van mening dat de vereenvoudigingen onder 4. gepaard zouden moeten gaan met het opstellen van rekenregels, die houvast moeten geven bij de vraag welke soort compensatienatuur 'gelijkwaardig' is voor de verloren gegane natuur.

Voordelen van rekenregels:
- Transparant: De totstandkoming van de compensatieopgave en van de invulling daarvan is voor iedereen helder.
- Begrijpelijk en hanteerbaar: Voor een initiatiefnemer is de systematiek te bevatten (mits eenvoudig van opzet) en voorspelbaar. Een initiatiefnemer wordt dus in staat gesteld om zelf vooraf een onderbouwde bedrijfseconomische afweging te maken om zijn project – gewijzigd of ongewijzigd – door te zetten of te stoppen; de consequenties zijn immers in grote lijnen duidelijk. Bovendien vergroot een begrijpelijke en voorspelbare systematiek het draagvlak bij de initiatiefnemer voor de invulling van de compensatieopgave.
- Minder juridische procedures: wanneer aan de invulling van een compensatieopgave een breed gedeelde systematiek van bepaling van de compensatieopgave en van de invulling daarvan te grondslag ligt, is er minder aanleiding voor bezwaar- en beroepsprocedures tegen genomen compensatiebesluiten.
- Betere en snellere realisatie: Met een systeem om een compensatieopgave voor een bepaald natuurtype met een simpele omrekening uit te drukken in een gelijkwaardige opgave voor een ander natuurtype kunnen alle kansen die beschikbare gronden bieden, worden benut en hoeft niet langdurig gezocht te worden naar gronden met de specifieke ligging en abiotische voorwaarden die nodig zijn voor invulling van de oorspronkelijke opgave.

Het vaststellen van de aard en omvang van de vereiste natuurcompensatie is een verantwoordelijkheid van de provincie. De partijen in de stuurgroep adviseren de provincies daarom te komen tot rekenregels voor natuurcompensatie, liefst landelijk uniforme rekenregels. De regels moeten houvast bieden aan een initiatiefnemer, maar tegelijk ruimte bieden aan bevoegd gezag en initiatiefnemer om maatwerkoplossingen te vinden en kansen in de ruimtelijke ontwikkeling te grijpen. Dit betekent dat de regels niet dogmatisch moeten worden gehanteerd. Daarbij is de stuurgroep zich bewust van de verschillen in situatie tussen provincies en van de noodzaak om maatwerk te kunnen toepassen in individuele gevallen. Om de gedachtevorming over het opstellen van rekenregels bij de provincies te stimuleren, heeft de stuurgroep besloten een kennisdocument te laten opstellen met daarin voorbeelden van methoden om rekenregels op te stellen. De opdracht daarvoor is als bijlage bijgevoegd bij dit rapport.

6. Compensatieverplichtingen invullen binnen de EHS onder voorwaarden mogelijk
Herhaaldelijk is door de Tweede Kamer, maar ook door het IPO gevraagd om de uitvoering van natuurcompensatie binnen de EHS mogelijk te maken.
In de stuurgroep is dit onderwerp besproken. De conclusie is dat het uitvoeren van compensatie binnen de EHS mogelijk moet zijn wanneer het bijdraagt aan het realiseren van de internationale verplichtingen. De EHS is voor Nederland een van de belangrijkste instrumenten om aan de

internationale verplichtingen te voldoen. Wanneer compensatie binnen de EHS leidt tot een verzwakking van deze basis voor het voldoen aan de internationale verplichtingen, dan kan het niet toegestaan worden.
Voor de verschillende regimes betekent dit in grote lijnen (concrete uitwerking altijd afhankelijk van de omstandigheden ter plaatse):

- Compensatie in het kader van de Boswet kan plaatsvinden binnen de EHS.
- Compensatie voortvloeiend uit een ontheffing in het kader van de Flora- en Faunawet kan, gezien de wettelijke kaders, plaatsvinden binnen de EHS.
- Compenserende maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000 gebied kunnen gezien de wettelijke kaders in principe plaatsvinden binnen de EHS (hoewel hier nagenoeg altijd tevens sprake zal zijn van EHS-compensatie).
- Compensatie binnen de EHS is binnen de geldende regelgeving mogelijk, onder voorwaarde van gelijktijdige herbegrenzing van de EHS, zodat de EHS een voldoende omvang houdt. Op deze manier kan compensatie(geld) ingezet worden om realisatie van de EHS te bespoedigen.

In de aanvulling dd. 7 december 2011 op het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur hebben rijk en provincies de volgende passage opgenomen over het uitvoeren van compensatie binnen de EHS: *"Het Rijk heeft een positieve grondhouding om de gelden voor natuurcompensatie die vanaf 2012 vanwege rijksprojecten beschikbaar komen voor natuurcompensatie in zijn geheel beschikbaar te stellen voor de ontwikkelopgave herijkte EHS."*

De stuurgroep geeft de volgende duiding aan deze tekstpassage:

- Voor bovengenoemde lijn betekent dit, dat – totdat de ontwikkelopgave voor de EHS is afgerond – compensatie voor rijksprojecten binnen de EHS kan plaatsvinden zonder de voorwaarde van gelijktijdige herbegrenzing. [2]

- De passage kan van toepassing zijn op alle vormen van natuurcompensatie (in het kader van EHS, Natura 2000/NB-wet, FF-wet, Boswet en provinciale regelgeving), voorzover de betreffende regelgeving daar in het specifieke geval ruimte voor biedt.

- Operationalisering gebeurt op het niveau van individuele projecten. Er is dus altijd een directe relatie te leggen tussen een ingreep (bv. infraproject) en de invulling van de bijbehorende compensatieopgave. (Het bij elkaar nemen van de compensatieopgaven van meerdere projecten in één groter compensatieproject is nog steeds mogelijk.)

- Operationalisering gebeurt altijd in overleg met de betrokken provincie. Uitgangspunt is dat de compensatieopgave landt in de ontwikkelopgave van de EHS, tenzij de initiatiefnemer en de provincie gezamenlijk anders besluiten.

- Eventuele verdere afspraken over de uitvoering worden per project gemaakt in overleg tussen de initiatiefnemer vanuit het rijk en het betreffende decentrale bevoegd gezag

7. Ontsluiten kennis via internet

Er is veel kennis over natuurcompensatie, zowel over de procedurele als over de inhoudelijke kant. Het aanbod is echter momenteel erg versnipperd en de informatie is vaak moeilijk te begrijpen voor iemand die geen expert is. Hierdoor wordt te vaak het wiel uitgevonden en worden onnodig fouten gemaakt. Organisaties die relatief veel met natuurcompensatie te maken hebben, weten over het algemeen hun weg te vinden naar de verschillende loketten en informatiebronnen. Maar ook dan is het nadeel dat de informatie niet altijd eenduidig en actueel is. Voor organisaties en ondernemers die incidenteel te maken hebben met natuurcompensatie is dit uiteraard nog lastiger. Gevolg is dat

[2] Over deze conclusie bestaat geen unanimiteit in de stuurgroep. De Vereniging Natuurmonumenten is het niet eens met deze conclusie. De overige stuurgroepleden onderschrijven haar wel.

organisaties die betrokken zijn bij natuurcompensatie veel tijd kwijt zijn aan het verkrijgen van inzicht in de regelgeving en procedures.

De versnippering kan aangepakt worden door de informatie te bundelen, bijvoorbeeld door middel van een webportaal, vanwaar de bezoeker verder wordt geholpen via doorverwijzing naar relevante informatie over procedure en inhoud van natuurcompensatie. De stuurgroep adviseert de provincies hiervoor het huidige www.portaalnatuurenlandschap.nl te benutten dat de provincies gezamenlijk via het IPO hebben georganiseerd ten behoeve van de uitvoering van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Van daar kan ook een verbinding gelegd worden naar de digitale helpdesk wet natuurbescherming, die wordt aangekondigd in het Actieplan implementatie Wet Natuurbescherming, en naar het Ondernemersplein.

8. Meer eenduidigheid in compensatieregimes provincies
Zoals hiervoor aangegeven vormt de verscheidenheid aan provinciale invullingen van het compensatieregime (voor de EHS, en per provincie vaak aangevuld met compensatieregimes voor verschillende soorten natuur buiten de EHS) een complicerende factor in de omgang met natuurcompensatie, met name voor landelijk opererende partijen. Vanuit dat perspectief vindt de stuurgroep meer eenduidigheid in compensatieregimes tussen de provincies zeer gewenst – wellicht te beginnen met het in kaart brengen van overeenkomsten en verschillen tussen provincies. Ook hierbij is de stuurgroep zich bewust van de spanning tussen uniforme regelgeving en de benodigde ruimte voor maatwerk per provincie.

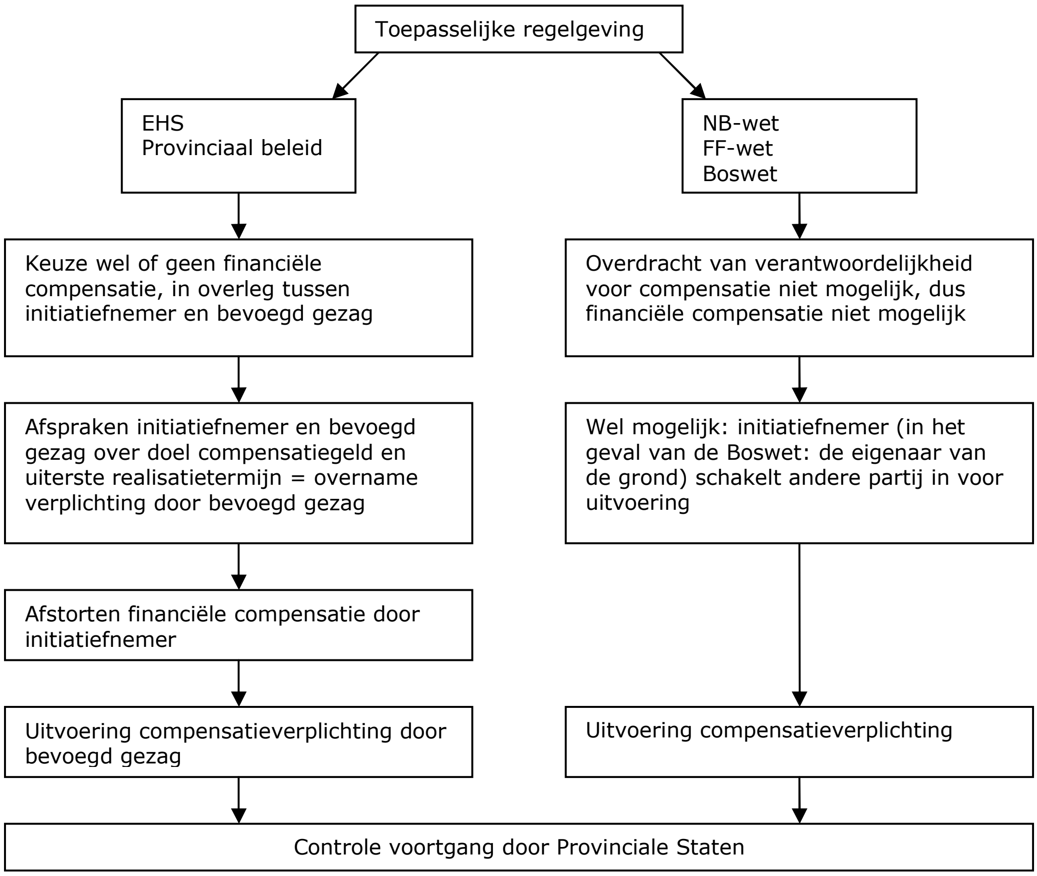
9. Financiële compensatie: verruiming mogelijkheden, borging realisatie
Compensatie moet altijd gerealiseerd worden, maar financiële compensatie kan soms een manier zijn om het proces soepeler te laten verlopen. Financiële compensatie is echter niet bij elk regime mogelijk (zie het schema op de volgende pagina). Financiële compensatie is in feite een overdracht van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van compensatie van de initiatiefnemer naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt de verantwoordelijkheid om de compensatieopgave uit te voeren over van de initiatiefnemer, de initiatiefnemer stelt het bevoegd gezag daartoe financieel in staat. Een voordeel van financiële compensatie kan zijn dat resultaat van compensatie kwalitatief verbetert, wanneer het bevoegd gezag het compensatieplan laat aansluiten op zijn eigen beleid.

Een initiatiefnemer wil zoveel mogelijk vrijheid om te kiezen in welke vorm hij zijn compensatieverplichting nakomt. Het bevoegd gezag zal echter het liefst een invulling van de compensatieopgave zien die een bijdrage levert aan de beleidsdoelen. De keuze om al dan niet financieel te compenseren behoort daarom zoveel mogelijk in samenspraak tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag plaats te vinden.

Als er afspraken worden gemaakt over compensatie in geld, dan moeten daarbij harde afspraken gemaakt worden over het doel waaraan het bevoegd gezag het compensatiegeld besteedt en over een uiterste termijn van realisatie. Dit opdat transparant is waaraan het geld besteed wordt en opdat de initiatiefnemer daarnaar kan verwijzen indien wenselijk (imago) of bij vragen van burgers.

Omdat bij financiële compensatie de verantwoordelijkheid voor de realisatie over gaat naar het bevoegd gezag, is het een logische keuze om controle op de voortgang plaats te laten vinden door de bevoegde volksvertegenwoordiging (Provinciale Staten, gemeenteraad).

In een simpel stroomschema:



2.6 Overige bevindingen en keuzes

Complexiteit: minder eisen aan natuurcompensatie in Wet Natuurbescherming
In het wetsvoorstel voor de Wet Natuurbescherming komen de bepalingen over hoe en wanneer de compensatie bij Natura 2000 moet plaatsvinden, niet meer terug. Het is in de nieuwe situatie aan het bevoegd gezag om hierover, bijvoorbeeld in de voorschriften bij het verlenen van de vergunning, al dan niet voorwaarden te verbinden. Dit betekent een afslanking van de wettelijke eisen aan compensatie. De voorgestelde bepalingen zijn nu slechts een rechtstreekse omzetting van de Europese Habitatrichtlijn. Bij de compensatiebepalingen ten aanzien van Natura 2000 zit dan ook geen ruimte meer voor verdere versoepeling.

Stapeling: handhaving van apart regime voor houtopstanden
De huidige Boswet regelt de compensatie van verloren gegane houtopstanden in de vorm van de herplant van nieuwe houtopstanden (de herplantplicht). Bij het opstellen van het ontwerp voor de Wet Natuurbescherming is bewust gekozen voor het continueren van dit aparte regime voor houtopstanden. Belangrijke argumenten hiervoor zijn internationale verplichtingen en afspraken en nationaal beleid ten aanzien van de bescherming van het bosareaal, ook gelet op de economische belangen van de bosbouwsector. Het op voorhand laten vervallen van de boscompensatie bij overlap met andere vormen van compensatie is daarom geen optie. Immers: de huidige Boswet en ook het wetsvoorstel Wet natuurbescherming schrijven voor dat bij het kappen van bos in beginsel ook bos moet worden herplant. Deze compensatie kan daarmee niet plaatsvinden door de realisatie van andere, gelijkwaardige of zelfs betere, natuur.

Stapeling: handhaving van aparte regimes voor Natura 2000 en EHS
Al vaker is (ook in de Tweede Kamer) de vraag gesteld of de beschermingsregimes voor EHS en Natura 2000 niet kunnen worden samengevoegd of tenminste vereenvoudigd. Vereenvoudiging van de beide regimes is/wordt gerealiseerd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor de EHS en de Wet Natuurbescherming voor Natura 2000. Samenvoeging is niet zomaar mogelijk. Door in de hele EHS het (strengere) beschermingsregime van Natura 2000 toe te passen wordt het aantal regimes wel verminderd, maar dit is politiek/maatschappelijk niet wenselijk, onder andere vanwege de externe werking van het Natura 2000 regime. In de hele EHS, inclusief de Natura 2000 gebieden, alleen maar het EHS-regime toepassen is, gelet op de Habitatrichtlijn niet mogelijk. Blijft over het streven dat een initiatiefnemer in de EHS slechts te maken krijgt met één compensatieregime: ofwel EHS (in geval van een project dat ingrijpt op EHS niet zijnde Natura 2000), ofwel Natura 2000.

Dit streven is in beginsel te realiseren, maar vraagt een nadere afweging van de te verwachte gevolgen en vervolgens een politiek besluit. Onderzocht moet worden of de bescherming van de (breder geformuleerde) EHS-waarden hiermee wel gewaarborgd blijft binnen N2000-gebieden. Zolang niet geheel duidelijk is dat dat het geval is, behoort hierover vanuit oogpunt van zorgvuldigheid nog geen besluit te worden genomen. Randvoorwaarde is bovendien dat de hele EHS, inclusief de Natura 2000-gebieden, planologisch beschermd blijft. Via het Barro is deze planologische bescherming en het compensatiebeginsel van de Ecologische Hoofdstructuur (via het 'nee, tenzij'-regime) geregeld in het stelsel van de ruimtelijke ordening.

Illustratie: voorbeelden van gevolgen van het laten vervallen van EHS-bescherming in Natura 2000 gebieden.

Essentie: Natura 2000 heeft beperkte doelstellingen, EHS beschermt het hele ecosysteem.

- Wanneer EHS-natuur die samenvalt met Natura 2000 niet meer gecompenseerd hoeft te worden, dan zou dat in het geval van bijvoorbeeld de Veluwe betekenen dat er volop ingrepen kunnen plaatsvinden omdat Natura 2000 daar dan geen bescherming biedt aan de natuurwaarden die niet vanwege de Europese regelgeving beschermd worden. Wanneer er bijvoorbeeld aantasting plaatsvindt van vegetatietypen die niet vallen onder het leefgebied van de 10 vogelsoorten waarvoor een Europese doelstelling is geformuleerd, kan die doorgang vinden omdat er alleen 'smal' wordt gekeken naar de effecten op bijvoorbeeld zwarte specht en wespendief. Valt dat mee, dan wordt er naar de andere natuurdoelen niet gekeken.

- Weidevogelgebied polder Arkemheen is aangewezen als Natura 2000-gebied vanwege smient en kleine zwaan, maar het is ook een belangrijk weidevogelgebied. Beoordeling van ingrepen alleen vanuit de Natura 2000-doelstellingen zou betekenen dat peilverlaging toegestaan zou worden, omdat dat geen effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor de kleine zwaan. Peilverlaging is echter desastreus voor het broedbiotoop van kritische weidevogels.

Stapeling: compensatie en soortenbeleid
In het soortenbeleid (de huidige Flora-en Faunawet) worden geen wettelijke bepalingen over compensatie gehanteerd, maar vindt compensatie de facto meestal plaats als uitvoering van de voorschiften die verbonden zijn aan een ontheffing. Dit verandert in beginsel niet door het ontwerp van de nieuwe Wet Natuurbescherming. Wel kunnen de compensatieverplichtingen feitelijk mogelijk soepeler worden vanwege de versoepeling van het soortenbeleid als zodanig in het wetsontwerp. Dit is echter mede afhankelijk van de aangekondigde aanpassingen in het wetsontwerp en uiteraard van de parlementaire behandeling ervan.

Complexiteit, Kennis: actualisatie Spelregels EHS

De Spelregels EHS dateren uit 2007. Met de inwerkingtreding van de Wro in 2008 en (de aanvulling voor onder andere de EHS op het) Barro in 2012 en de toekomstige inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming, het sluiten van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, de herijking van de EHS en de door de stuurgroep natuurcompensatie voorgestelde verbeteringen in beleid, wet- en regelgeving en uitvoering van natuurcompensatie zijn er voldoende redenen om de Spelregels EHS te actualiseren. De stuurgroep adviseert de provincies als verantwoordelijke bestuurslaag om – binnen de kaders van het Barro – te komen tot een actualisatie van de Spelregels EHS, in overleg met gemeenten, rijk en maatschappelijke organisaties.

3. Uitvoering

3.1 Inleiding

Bij de uitvoering zijn er verschillende verantwoordelijkheden, rollen en belangen:

- De partij die een initiatief neemt of werk uitvoert waarvoor compensatie noodzakelijk is, heeft vooral behoefte aan duidelijkheid (zoals een objectieve waardebepaling van de betreffende natuur), zodat deze partij weet wat er gecompenseerd moet worden en hoe hij deze verplichting kan invullen. Doel voor deze partij is om de noodzakelijke compensatie efficiënt te regelen.
- Het bevoegd gezag heeft er – naast de borging dat er daadwerkelijk gecompenseerd wordt – ook behoefte aan om te sturen op welke plaats dit gecompenseerd wordt en in welke natuur gecompenseerd wordt.
- De huidige eigenaar van de natuur (en de toekomstig beheerder) heeft er belang bij dat de compensatie op een plaats komt die ook in de toekomst goed te beheren is en dat de compensatie voldoende is om het verlies aan natuurwaarden op te vangen.

Vanwege de soms tegenstrijdige belangen kunnen er knelpunten optreden in het proces van natuurcompensatie.

In dit hoofdstuk wordt het proces van natuurcompensatie ontleed en wordt per stap in het proces aangegeven welke (potentiële) knelpunten en de betrokken partijen vanuit hun perspectief zien. Het proces is gebaseerd op het beleid en de regelgeving voor de EHS, maar is in grote lijnen ook relevant voor de andere juridische kaders en beleidskaders. Voor het proces van compensatie met betrekking tot Natura 2000 gebieden wordt verwezen naar de Leidraad van de Europese Commissie, een handreiking voor het toepassen van de Habitatrichtlijn.

Er worden drie fases onderscheiden:

- fase 1: plan- en besluitvorming, vergunningen (3.2)
- fase 2: uitvoering (3.3)
- fase 3: monitoring, beheer (3.4)

In paragraaf 3.5 worden verbeteringen voorgesteld.

3.2 Proces en knelpunten fase 1: plan- en besluitvorming, vergunningen

a) Bepalen van voor project relevante wet- en regelgeving
<u>Toelichting:</u> Onderzoek naar de effecten van het project en nagaan of het project te maken heeft met compensatieplichtige gebieden en/of soorten.
<u>Knelpunten:</u> Zie hoofdstuk 2.
<u>Knelpunt initiatiefnemer:</u> Wie is het bevoegd gezag?

b) Toetsing project aan wet- en regelgeving
<u>Toelichting:</u> Nagaan of schade aan de natuur te vermijden is door alternatieven in uitvoering en/of locatie/tracé. Wanneer schade aan de natuur niet te vermijden is, moet de initiatiefnemer aantonen dat er sprake is van een groot of zwaarwegend maatschappelijk belang. Nagaan of mitigerende maatregelen mogelijk zijn.
<u>Knelpunt eigenaar/beheerder:</u> Eigenaar, initiatiefnemer en bevoegd gezag kunnen verschillen van inzicht over alle bovengenoemde aspecten: is het groot openbaar belang voldoende aangetoond, zijn er voldoende alternatieven onderzocht, zijn er meer mitigerende maatregelen nodig?
<u>Knelpunt bevoegd gezag:</u> Kans op juridificering en overregulering, waardoor problemen worden gecreëerd in plaats van oplossingen.

c) Bepalen natuurschade
Toelichting: Bepalen van de schade aan beschermde natuurwaarden.
Knelpunt initiatiefnemer: Er is geen algemene, breed geaccepteerde methodiek om natuurschade te bepalen. Deze stap is zeer gevoelig voor subjectiviteit, mede vanwege de financiële belangen die rondom compensatieplichtige projecten spelen.

d) Bepalen compensatieopgave
Toelichting: Op basis van de schade aan de beschermde natuurwaarden, worden de eisen opgesteld waaraan een compensatieplan moet voldoen om te borgen dat er geen netto verlies van natuurwaarden optreedt.
Knelpunt initiatiefnemer en eigenaar/beheerder: Er is geen breed geaccepteerde methodiek of algemeen gehanteerd uitgangspuntenkader om vast te stellen of er sprake is van gelijkwaardige compensatie. Deze stap is gevoelig voor subjectiviteit, mede vanwege de financiële belangen die rondom compensatieplichtige projecten spelen.

e) (Eventueel) overname compensatieverplichting door andere partij
Toelichting: De initiatiefnemer kan ervoor kiezen om een andere partij (bijvoorbeeld DLG[3] of een terreinbeherende organisatie) in te schakelen om de compensatie uit te voeren. Wanneer (in overleg tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag) gekozen wordt voor financiële compensatie betekent dat de facto een overname van de compensatieverplichting door het bevoegd gezag.
Knelpunt initiatiefnemer: De keuzevrijheid van de initiatiefnemer voor de wijze van compensatie (zelf doen, andere partij inschakelen, financiële compensatie) moet voorop staan. Nu wordt soms geen keuze geboden door het bevoegd gezag.
Knelpunt eigenaar/beheerder: Alleen overname van compensatieverplichting als realisatie en afdoende compensatie goed is geborgd.

f) Opstellen compensatieplan (incl. geschikte grond vinden en regelen beheer)
Toelichting: Initiatiefnemer stelt een ruimtelijk plan op voor invulling van de compensatieverplichting, inclusief een realisatiestrategie.
Knelpunt initiatiefnemer: Inzet van eigen grond moet mogelijk zijn.
Knelpunt initiatiefnemer: Het is moeilijk om goede compensatielocaties te vinden.
Knelpunt bevoegd gezag: Compensatieplan moet passen binnen of bijdragen aan het ruimtelijk beleid en natuurbeleid van het bevoegd gezag.

g) Toetsen compensatieplan, besluitvorming
Toelichting: Het bevoegd gezag toetst of het plan voldoet aan de gestelde compensatieopgave en of het plan uitvoerbaar is. Is dat het geval, dan worden vergunningen verleend, en wordt de wijziging van relevante ruimtelijke juridische kaders (bestemmingsplan, provinciale ruimtelijke verordening, natuurbeheerplan) in gang gezet. Mogelijkheid tot bezwaar en beroep voor belanghebbenden.
Knelpunt eigenaar/beheerder: Er is geen algemeen gehanteerd toetsingskader om vast te stellen of er in het compensatieplan sprake is van gelijkwaardige compensatie.
Knelpunt bevoegd gezag: Niet te strikte toetsingskaders. In de toetsing moet ook ruimte zijn voor integrale ruimtelijke afwegingen en maatwerk op gebiedsniveau.
Knelpunt initiatiefnemer: Er is regelmatig gebrek aan (gebieds)kennis bij het bevoegd gezag. Daarom duurt toetsing soms lang.

---

[3] DLG heeft in samenwerking met het Nationaal Groenfonds een overeenkomst om de compensatie voor de projecten van Rijkswaterstaat efficiënt uit te voeren. Dit arrangement kan uitgebreid worden naar andere (publieke) opdrachtgevers. Zie ook blz. 20.

h) (Eventueel) (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag
Toelichting: Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen de uitvoering van de compensatie vast te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst met de initiatiefnemer. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over uiterste termijn van realisatie, sanctioneren bij nalatigheid etc.
Knelpunt: Geen.

3.3 Proces en knelpunten fase 2: uitvoering

a) Aanpassingen aan compensatieplan gedurende uitvoering
Toelichting: Wanneer tijdens de uitvoering van een compensatieproject blijkt dat er problemen zijn met de realisatie, behoort het plan aangepast te worden.
Knelpunt eigenaar/beheerder: Wanneer de uitgangspunten voor het compensatieplan niet helder zijn, kan ook niet bepaald worden op welke manier het plan aangepast moet worden om te voorkomen dat er sprake is van een netto verlies aan natuurwaarden.

3.4 Proces en knelpunten fase 3: monitoring, beheer

a) Monitoring/rapportage over uitvoering
Toelichting: De voortgang van de uitvoering moet worden gemonitord. De provincie is de aangewezen instantie om overzicht te houden over de voortgang van alle compensatieprojecten op haar grondgebied.
Knelpunt initiatiefnemer en eigenaar/beheerder: Taken en rollen van bevoegd gezag en initiatiefnemer dienen helder te zijn, bv. te leveren inspanning, wijze van rapporteren, termijn van monitoring.

b) Vaststellen of compensatieplan binnen gestelde termijn is gerealiseerd
Toelichting: Het bevoegd gezag moet bepalen of het compensatieplan is gerealiseerd. Is dat het geval dan verleent het bevoegd gezag de initiatiefnemer decharge voor uitvoering van de compensatieverplichting.
Knelpunt initiatiefnemer: Zie a)
Knelpunt eigenaar/beheerder: Er blijven nu teveel compensatieplannen op de plank liggen, terwijl de ingreep al heeft plaatsgevonden.

c) Beheren compensatienatuur
Toelichting: De gerealiseerde compensatienatuur moet langjarig beheerd worden.
Knelpunt initiatiefnemer: Langjarige financiering van beheer (open eind afspraak) past niet bij het financiële model waarmee initiatiefnemers werken.
Knelpunt eigenaar/beheerder: Langjarig beheer is nog niet altijd gegarandeerd. Dat is wel een voorwaarde voor adequate natuurcompensatie.

d) Meten effectiviteit compensatie: monitoring van gerealiseerde natuurwaarden, die afzetten tegen oorspronkelijke natuurschade
Toelichting: Om definitief te weten of de compensatie het gewenste effect heeft gehad, is het zinvol om ook na realisatie van een compensatieproject de ontwikkeling van de natuurwaarden te blijven volgen. Het bevoegd gezag kan de resultaten daarvan gebruiken voor afwegingen rondom toekomstige compensatieplichtige initiatieven.
Knelpunt initiatiefnemer: Er ontbreekt een transparant en objectief meetinstrumentarium, dus dit is snel subjectief.
Knelpunt eigenaar/beheerder: Meetinstrumentarium is geen probleem, het gaat om organisatie, en consequente uitvoering van monitoring door bevoegd gezag.

3.5 (Voorgestelde) Verbeteringen uitvoering

De knelpunten die bovenstaand in het proces naar voren komen, hebben grofweg betrekking op 3 aspecten van het proces:

I. Rolverdeling: Welke partij heeft welke taken en verantwoordelijkheden in het proces? Wie is waarop aanspreekbaar?
II. Uitgangspunten, compensatieplan: Hoe komen de betrokken partijen tot gedeelde uitgangspunten voor compensatie? Hoe wordt dat vertaald in een voor alle partijen uitvoerbaar plan?
III. Monitoring, controle: Hoe wordt gecontroleerd dat het compensatieplan wordt uitgevoerd? Hoe wordt vastgesteld of de compensatie effectief is geweest (geen netto verlies aan natuurwaarden)?

In onderstaande tabel worden de knelpunten op een rij gezet, worden verbetervoorstellen gedaan om de knelpunten op te lossen en wordt aangegeven welke de aangewezen partij is voor implementatie van de voorstellen.

Knelpunt	**Verbetervoorstel**	**Aangewezen partij**
I. Rolverdeling		
1. Wie is het bevoegd gezag?	Verhelderen via webportaal	Provincies
2. Taakverdeling in het proces	Verhelderen via webportaal	Provincies
3. Keuzevrijheid manier van compenseren vs. borging realisatie	Overleg en afspraken bevoegd gezag en initiatiefnemer	Provincies
II. Uitgangspunten, compensatieplan		
4. Methodiek voor bepalen natuurschade	Methodiek ontwikkelen	Provincies, initiatiefnemers, terreinebeerders
5. Methodiek voor bepalen compensatieopgave	Rekenregels	Provincies
6. Geen uitgangspunten voor opstellen compensatieplan en geen methodiek voor toetsing compensatieplan	Rekenregels	Provincies
7. Financiering beheer	Afspraken vooraf tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer (fonds, kapitalisering, SNL-subsidie)	Provincies
8. Compensatielocaties moeilijk te vinden	Vraag en aanbod-systeem	DLG/Provincies
III. Monitoring, controle		
9. Monitoring uitvoering en controle op voortgang	Systeem monitoring en rapportage; controle via democratisch proces	Provincies, Provinciale Staten
10. Bepaling effectiviteit compensatie	Systeem voor monitoring	Provincies, Provinciale Staten

<u>Toelichting op de voorgestelde verbeteringen:</u>

1. *Wie is het bevoegd gezag?*
2. *Taakverdeling in het proces*

Onduidelijkheid van of onbekendheid met de taakverdeling in het proces is eenvoudig op te lossen met een adequate informatieverstrekking. Deze knelpunten kunnen opgelost worden door via het in Hoofdstuk 2 aanbevolen webportaal (zie 2.5, voorstel *Ontsluiten kennis via internet*) de taakverdeling te verhelderen. Daarmee zal voor een initiatiefnemer eenvoudig duidelijk worden met welke partij hij zaken moet doen en welke verantwoordelijkheden hij zelf heeft in het proces.

3. *Keuzevrijheid manier van compenseren vs. borging realisatie*

In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op de spanning tussen de wens van de initiatiefnemer tot keuzevrijheid in de manier van compenseren enerzijds en de wens van het bevoegd gezag tot sturing van de manier van compenseren anderzijds. In onderling overleg moeten bevoegd gezag en initiatiefnemer kunnen komen tot een voor beide bevredigende wijze van compenseren èn tot afspraken over daadwerkelijke realisatie van de compensatie. Zie 2.5, voorstel *Financiële compensatie*.

4. *Methodiek voor bepalen natuurschade*

Indien gegevens over plant- en diersoorten openbaar beschikbaar zijn, kan eerder duidelijk worden wat gecompenseerd moet worden en waar mogelijkheden zijn. De Gegevensautoriteit Natuur (GaN) beschikt over een grote hoeveelheid aan gegevens over het voorkomen van soorten in Nederland. Bijna alle provincies hebben op dit moment al een abonnement op de gegevensbestanden van de GaN. Toch is er vaak onenigheid over de natuurschade die een ingreep aanricht. Er is behoefte aan een breed gedragen methodiek om de natuurschade te bepalen. In de leidraad die door DLG is opgesteld voor het uitvoeren van compensatieprojecten voor Rijkswaterstaat wordt ruime aandacht besteed aan het bepalen van de natuurschade. De stuurgroep adviseert provincies, initiatiefnemers en terreinbeheerders om gezamenlijk te komen tot een methodiek voor het bepalen van natuurschade bij ingrepen en daarbij gebruik te maken van de mogelijkheden van de GaN en hetgeen in de leidraad van DLG/RWS is beschreven.

5. *Methodiek voor bepalen compensatieopgave*
6. *Geen uitgangspunten voor opstellen compensatieplan en geen methodiek voor toetsing compensatieplan*

Het bepalen van de natuurschade moet leiden tot een compensatieopgave. Bij het bepalen van de compensatieopgave ('gelijkwaardige compensatie'), het opstellen van een compensatieplan en toetsing van het plan door het bevoegd gezag is het zeer behulpzaam om breed gedragen uitgangspunten te hanteren in de vorm van rekenregels. Zie 2.5, voorstel *Opstellen rekenregels ter invulling van de term 'gelijkwaardige compensatie'.*

7. *Financiering beheer*

Het compensatieplan dient door het bevoegd gezag getoetst te worden op uitvoerbaarheid. Daarin behoort de financiering van het beheer meegenomen te worden. Langjarige financiering van de beheerskosten heeft het karakter van een open eind afspraak. Dat is voor initiatiefnemers onwenselijk. Er zijn verschillende manieren om een dergelijk open einde 'dicht te schroeien'. De provincie kan toezeggen en ervoor zorgen dat de compensatienatuur in aanmerking kan komen voor SNL-subsidie, of het beheer kan – gekapitaliseerd – worden afgekocht voor een langere periode (bijvoorbeeld 30 jaar) en in een fonds worden gestort.

8. *Compensatielocaties moeilijk te vinden*

In opdracht van DLG heeft Geodan een demo gemaakt van een vraag- en aanbodsysteem. In dit vraag- en aanbodsysteem kunnen alle mogelijke inplaatsingslocaties voor compensatie vastgelegd worden, waardoor snel helder wordt waar mogelijkheden voor compensatie zijn. In eerste instantie wordt dit ontwikkeld voor DLG om compensatiemogelijkheden voor de compensatieprojecten van Rijkswaterstaat goed te kunnen afwegen, maar het kan ook doorontwikkeld worden tot een systeem

waarmee provincies als bevoegd gezag het overzicht houden van vraag en aanbod. In hoofdstuk 4 wordt een uitgebreidere beschrijving gegeven van het vraag- en aanbodsysteem.

9. Monitoring uitvoering en controle op voortgang
10. Bepaling effectiviteit compensatie
Monitoring van de uitvoering en rapportage over de voortgang van compensatieprojecten is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In de Spelregels EHS hebben Rijk en provincies afgesproken dat de provincies zorgen dat ze overzicht hebben over de uitvoering van compensatieprojecten op hun eigen grondgebied.
Het systeem voor vraag en aanbod dat ontwikkeld is door Geodan (zie hierboven onder *8. Compensatielocaties moeilijk te vinden*) geeft ook de mogelijkheid om uitgevoerde of nog uit te voeren compensatie te registreren, waardoor dit bewaakt en gemonitord kan worden. Het is aan provincies om te bepalen op welke manier ze de monitoring willen vormgeven en in hoeverre een algemeen systeem voor hen hiervoor een oplossing is. Dit wordt nader onderzocht door het IPO / de provincies.
Het is vervolgens aan Provinciale Staten om de provincie te controleren op de uitoefening van de monitoring.
Niet alleen de monitoring van de voortgang van de uitvoering, maar ook bepaling van de effectiviteit van natuurcompensatieprojecten zou een plek moeten krijgen in de monitoringstrategie van de provincie. Het gaat dan om de beantwoording van de vraag of de compensatie er daadwerkelijk toe heeft geleid dat er geen netto verlies van natuurwaarden is opgetreden.

Om de uitvoering van natuurcompensatie voor de EHS of anderszins, inclusief mitigatie maatregelen, bij de aanleg van rijkswegen en -wateren snel en efficiënt te regelen, heeft RWS op 2 maart 2012 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met DLG en het Nationaal Groenfonds. De samenwerkingsovereenkomst heeft tot doel om door overdracht van taken, uitwisseling van kennis en het over en weer beschikbaar stellen van expertise te komen tot een meer efficiënte en integrale aanpak van projecten op het gebied van natuur(compensatie), water en gebiedsontwikkeling in de brede zin. Deze manier van werken levert op een aantal punten meerwaarde op:

- Iedere partij blijft bij de eigen kernactiviteit: RWS legt infrastructuur aan, DLG voert de natuurcompensatie uit en Nationaal Groenfonds kassiert en (indien noodzakelijk) financiert;
- Uitvoering door DLG versnelt het proces omdat deze partij betrokken is bij de realisatie van rijksdoelen op het gebied van natuur, dé kennis heeft van gebiedsontwikkelingen in het landelijk gebied en combinaties kan maken met lopende projecten;
- De gelden kunnen worden gestort in het Groenfonds waarmee deze gelabeld zijn voor natuur;
- Het Groenfonds draagt zorg voor efficiënt betalingsverkeer en financiert zo nodig natuurcompensatie voor, waardoor waar nodig al vooraf gestart kan worden met de compensatie.

Uitbreiding van deze samenwerking naar andere partijen kan de uitvoering van natuurcompensatie in Nederland nog efficiënter en overzichtelijker maken.

4. Vraag en aanbod

4.1. Beschrijving huidige situatie vraag en aanbod

Bij het zoeken naar een geschikte inplaatsingslocatie voor natuurcompensatie is het nu zo dat de partij die initiatiefnemer is hiervoor zelf een voorstel doet of in overleg gaat met het bevoegd gezag om gezamenlijk te zoeken waar een geschikte inplaatsingslocatie is.
Soms is bekend waar particulieren of anderen partijen graag willen dat natuur gerealiseerd kan worden zodat met deze eigenaren overlegd kan worden. In veel gevallen is dit niet bekend en blijkt het in de praktijk lastig om goede inplaatsingslocaties te vinden.
In de praktijk komt het daarom regelmatig voor dat compensatieprojecten op zichzelf staand worden uitgevoerd, terwijl achteraf zowel de initiatiefnemers als de natuur er baat bij hadden gehad als er één grotere locatie gekozen was waar meerdere compensatieprojecten gerealiseerd kunnen worden.

4.2. Knelpunten

De belangrijkste problemen zijn:
- Het is lastig om een goede compensatielocatie te vinden. (Zie ook 3.2.)
- Omdat er geen goed overzicht is worden regelmatig snippers nieuwe natuur gecreëerd, waar achteraf een bundeling beter was geweest.
- Doordat er geen registratie plaatsvindt in een toegankelijk systeem, is onduidelijk of compensatie wel (tijdig) plaatsvindt en of het gebeurt met de gewenste kwaliteit.

4.3. (Voorgestelde) Verbeteringen vraag en aanbod

Verbetering	**Aangepakt knelpunt**	**Aanspreekpunt**
1. Meld- en registratiesysteem vraag en aanbod natuurcompensatie	Compensatielocaties moeilijk te vinden, bundeling kleine compensatieprojecten, monitoring uitvoering	Provincies

<u>Toelichting op de voorgestelde verbeteringen:</u>
1. Meld- en registratiesysteem vraag en aanbod natuurcompensatie
In opdracht van DLG heeft Geodan een demo gemaakt van een vraag- en aanbodsysteem. In dit vraag- en aanbodsysteem kunnen alle mogelijke inplaatsingslocaties voor compensatie vastgelegd worden, waardoor snel helder wordt waar mogelijkheden voor compensatie zijn. Provincies kunnen in dit systeem aangeven op welke locatie ze compensatie natuur gerealiseerd willen hebben. Eventueel kunnen ook andere partijen in het systeem aangeven dat ze op hun grond compensatienatuur willen realiseren. Dit kunnen landgoedeigenaren of particulieren zijn, maar ook Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of de Provinciale Landschappen die met een locatie als landingsplek voor een natuurcompensatieopgave willen dienen.

In eerste instantie wordt dit ontwikkeld voor DLG om compensatiemogelijkheden voor de compensatieprojecten van Rijkswaterstaat goed te kunnen afwegen, maar het kan ook doorontwikkeld worden tot een systeem waarmee provincies als bevoegd gezag het overzicht krijgen en houden van vraag en aanbod. Door in beeld te hebben wat er moet gebeuren en wat daadwerkelijk gerealiseerd is, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om hierop te sturen. Het systeem waarvoor de demo ontwikkeld is, geeft ook de mogelijkheid om uitgevoerde of nog uit te voeren compensatie te registreren. Het is aan provincies om te bepalen op welke manier ze de monitoring willen vormgeven en in hoeverre een algemeen systeem voor hen hiervoor een oplossing is.

4.4. Uitleg voorgestelde oplossing

Met de demo van DLG / Geodan is uitgewerkt hoe inplaatsingslocaties zichtbaar kunnen worden gemaakt. Daarnaast heeft DLG intern gezorgd dat alle benodigde kaartlagen via Gis beschikbaar zijn. De demo wordt nu ontwikkeld ten behoeve van de uitvoering van de compensaties voor Rijkswaterstaat. Dat wordt afgestemd met IPO/ provincies om er voor te zorgen dat uitbouw naar een systeem ten behoeve van provincies eenvoudig mogelijk is.

Het bepalen van geschikte locaties gebeurt in de demo volgens vier stappen:

1. Op hoofdlijn zichtbaar hebben waar geschikte locaties zijn om natuurcompensatie uit te kunnen voeren. Dit kan bestaan uit:
    a. gebieden waar de provincie (als bevoegd gezag) heeft aangegeven dat ze graag daar natuurcompensatie ingeplaatst zou willen hebben (vaak gebieden die nog in eigendom van derden zijn) en
    b. gebieden of percelen waar eigenaren al aangegeven hebben dat ze hun grond beschikbaar willen stellen voor natuurcompensatie.

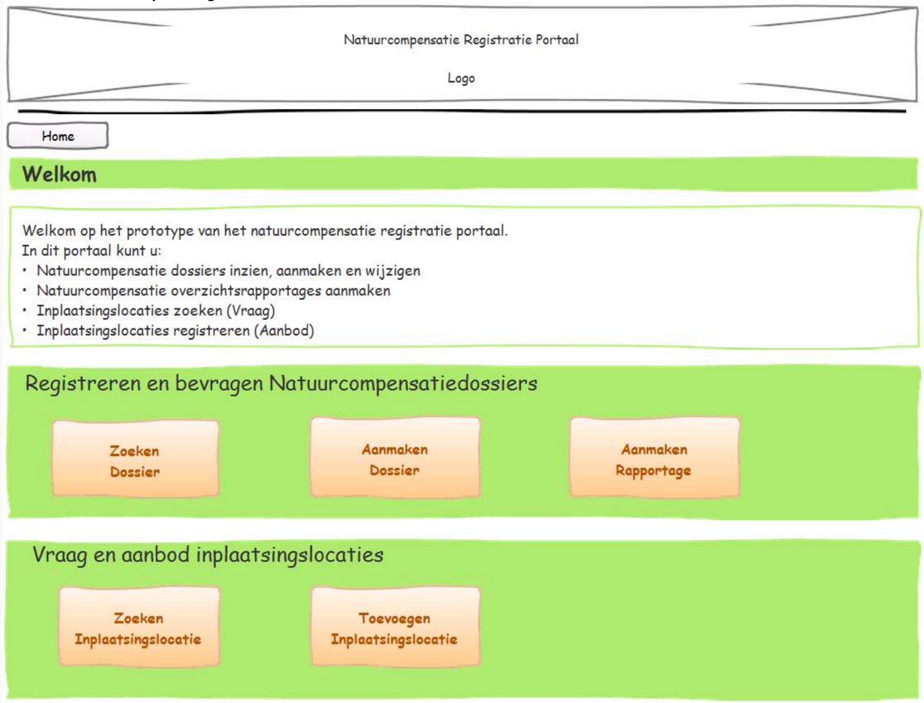
   Deze stap levert een overzicht van mogelijke locaties voor compensatie.
2. Nu kunnen diverse relevante kaartlagen zichtbaar gemaakt worden op basis waarvan duidelijk wordt óf hier (technisch-inhoudelijk) natuur gerealiseerd kan worden en welk type natuur. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van grondwatertrappen, bodemgesteldheid etc. Deze 2^{e} laag van informatie is in een DLG-systeem beschikbaar voor DLG projectleiders die opdrachten uitvoeren voor natuurcompensatie.
3. Indien de natuurcompensatie doorgang vindt, wordt geregistreerd waar de uitgevoerde compensatie heeft plaatsgevonden. Zo kan o.a. voor opdrachtgevers in beeld worden gebracht waar natuur is verdwenen en waar compensatienatuur is aangelegd. Juist het op orde houden hiervan zorgt ervoor dat het bevoegd gezag, (meestal provincie) ook voor de rekenkamer of andere partijen inzichtelijk heeft of, hoe en waar compensatie is gerealiseerd.

4. Aanvullend aan deze 3 zaken is een registratie nodig als compensatienatuur vooruitlopend op een project al wordt aangelegd. Deze vooraf uitgevoerde natuurcompensatie moet “veilig gesteld” worden zodat deze later niet als bestaande natuur wordt aangemerkt maar gereserveerd blijft als compensatie natuur. Het Nationaal Groenfonds kan dit voorfinancieren en registreren. Het Groenfonds zal dit alleen doen als de provincie de natuur heeft aangemerkt als potentiële en/of wenselijke compensatienatuur. De aflossing van de lening vindt plaats uit compensatiegelden van de compensatieplichtige partij(-en). Dit zorgt ervoor dat goede locaties benut worden.

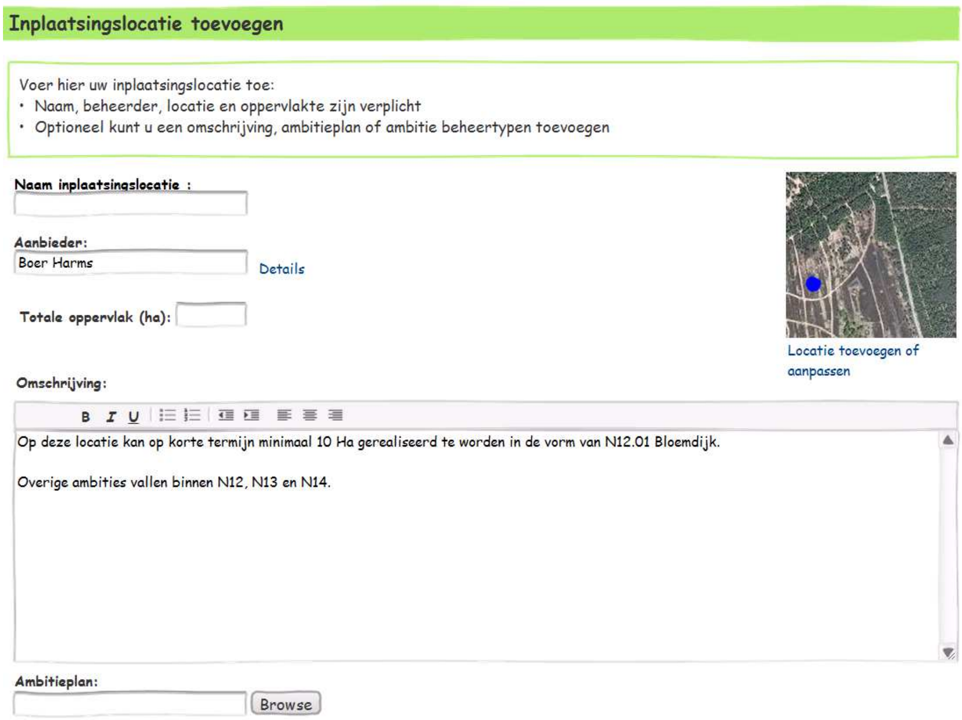
Door deze 4 stappen kunnen vraag en aanbod beter bij elkaar gebracht worden.

De vraag is of dit systeem invloed zal hebben op de grondprijzen. Indien provincies verplichtend zouden aangeven dat compensatie maar op één plek mag landen en deze locatie nog niet in bezit van de overheid is, dan bestaat het risico van prijsopdrijving. (De eigenaar weet dat zijn perceel noodzakelijk is voor compensatie en zal mogelijk proberen hiervan maximaal te profiteren.)
In de praktijk zullen echter meer mogelijkheden aangegeven worden, waardoor dit effect minder snel zal optreden. Daarbij komt dat de grond in kwestie niet altijd verworven hoeft te worden, omdat alleen de medewerking noodzakelijk is. Natuur kan namelijk ook gerealiseerd worden op gronden van een particulier of een organisatie die zelf eigenaar en beheerder van de compensatienatuur blijft.
Het gaat erom dat er voor de ondernemer, voor het type natuur en bevoegd gezag een optimale match gemaakt kan worden tussen compensatieverplichting en realisatie.

Voorbeelden plaatje uit de demo:



Voorbeelden plaatje uit de demo:



5. Realisatie

Onderstaand een overzicht van de voorgestelde acties om het systeem van natuurcompensatie te verbeteren.
Tevens is per actie aangegeven: de organisatie die de eerst aangewezen partij is voor het uitwerken of implementeren van de actie, de beoogde planning en de stand van zaken (+ ruimte voor overige opmerkingen). Voor vrijwel alles acties geldt de voorwaarde van definitieve besluitvorming in de provincies.

Actie a.g.v. de aanbevelingen	Aangewezen partij	Planning	Opm./stand van zaken
Overleg invulling afspraak bestuursakkoord natuur over inzet compensatiemiddelen van rijksprojecten voor de herijkte EHS	**EL&I**	Loopt mee in proces ontwikkelopgave EHS en begrenzing EHS (voor 1 juli 2013)	Door provincies en Rijk (EZ/I&M) gezamenlijk.
Wet natuurbescherming: diverse (mogelijkheden voor) vereenvoudigingen	**EL&I**	Wetsvoorstel is aangeboden aan TK; wordt herzien cf. regeerakkoord.	Inhoudelijke verwerking in wetsvoorstel is afgerond. Wetsvoorstel wordt aangepast en opnieuw aangeboden aan TK.
Barro: Enkele eisen aan EHS-compensatie vervallen	**I&M, EL&I**	Inwerking getreden op 1 oktober 2012	Is gebeurd. Inhoudelijke verwerking afgerond.
Begeleiden uitvoering opdracht kennisdocument rekenregels	**IPO**	Opdracht afgerond: 15 september 2012	Met EL&I/RWS en Groenfonds. Opdracht verstrekt.
Opstellen rekenregels als gemeenschappelijke invulling van het begrip 'gelijkwaardige compensatie'	**Provincies**	Na gereedkomen kennisdocument rekenregels	
Ontsluiting kennis via internet	**Provincies**	Medio 2013	
Meer eenduidigheid in compensatieregimes provincies	**Provincies**	2015	
Financiële compensatie: verruiming mogelijkheden, borging realisatie	**Provincies**	Medio 2013	
Actualisatie Spelregels EHS	**Provincies**	Eind 2013	Door provincies en Rijk (EZ/I&M) gezamenlijk.
Methodiek ontwikkelen als gemeenschappelijke basis voor bepaling van natuurschade bij een ingreep	**Provincies**	2015	Met initiatiefnemers, terreinbeheerders. Onder voorbehoud van provinciale besluitvorming.
Opzet van een meld- en registratiesysteem voor natuurcompensatie, als basis voor een transparant systeem van vraag en aanbod	**DLG, Groenfonds**	Afgerond 2011	Opzet systeem afgerond. Verdere vulling, uitbouw en aanpassing van het systeem gebeurt op verzoek van (potentiële) afnemers.
Uitwerken en implementeren systeem van vraag en aanbod, waarin verwerkt monitoring	**Provincies**	2015	

van de voortgang en resultaten van natuurcompensatie			

Confrontatie resultaten met belangen van de partijen

Partijen geven hieronder aan in hoeverre met de resultaten van de stuurgroep tegemoet gekomen is aan hun belangen.

Initiatiefnemers
Voor de initiatiefnemers is er een stap voorwaarts gezet in de vereenvoudiging van wet- en regelgeving en het opstellen van een transparant systeem voor natuurcompensatie. Uitdagingen zijn nu het opstellen en ontwikkelen van uniforme omrekentabellen en methodieken om natuurwaarden en natuurschade te bepalen en te compenseren.

Uitvoerders
Voor uitvoerders is winst dat er meer duidelijkheid is geboden over de voorwaarden voor natuurcompensatie. Bij vragen over waar, in welke omvang en met welke kwaliteit is nu duidelijk wie er over gaat, wat vastligt en waar ruimte zit. Communis opinio over kwaliteitsaspecten door het hanteren van een omrekentabel zou nog meer duidelijkheid opleveren en een steun in de rug betekenen voor de uitvoeringspraktijk.
De uitdaging voor uitvoerders is nu dat zij met betrokken partners inspelen op de vraag naar natuurcompensatie en dat zij deze snel en efficiënt weten te verbinden met de aanbodzijde. Dat zal veelal maatwerk vragen. De voorwaarden zijn aanwezig voor een voortvarende uitvoeringspraktijk. Dat is in het belang van zowel de compensatieplichtige, die 'ontzorgd' moet worden, als de natuur en de partijen die bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid of zich daarbij anderszins betrokken voelen.

Terreinbeheerders
Natuurorganisaties vinden het van belang dat natuurcompensatie het sluitstuk is van zorgvuldige ruimtelijke ordening. Met de decentralisatie zijn de provincies hiervoor verantwoordelijk geworden. Dat is positief, want daarmee is helder welke overheid aanspreekpunt is. De natuurorganisaties zien hier echter ook nog een verbeterpunt, namelijk het bereiken van een uniformer en transparanter werkwijze. Nu is er nog veel verschil in werkwijze tussen de provincies.
Met vereenvoudiging van de regelgeving en helderheid over het aanspreekpunt zijn voorwaarden geschapen die een hogere realisatiegraad van natuurcompensatieprojecten dichterbij brengt. Vooral met het verlaten van het nabijheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel is natuurcompensatie voor initiatiefnemers flexibeler geworden, wat de realisatiegraad kan verhogen. Ook hier is de pluriformiteit in uitwerking van regelgeving en werkwijze van de provincies nog een aandachtspunt.
Voor de duurzaamheid van natuurcompensatieprojecten is van belang dat het beheer langjarig is voorzien. In de huidige compensatiepraktijk zijn verschillende goede voorbeelden waar dit adequaat is geregeld. Dit verdient navolging middels verankering in regelgeving.

Provincies
Met de inwerkingtreding van het Barro is nader vormgegeven aan de invulling van de provinciale taak inzake natuurcompensatie met betrekking tot de Ecologische Hoofdstructuur. Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan het Bestuursakkoord Natuur tussen Rijk en IPO.
De stuurgroep geeft voor de nadere implementatie goede aanknopingspunten en adviezen.
Het in beeld brengen van de knelpunten van partijen, die betrokken zijn bij de natuurcompensatie en mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten draagt bij aan de implementatie.

Rijksoverheid
De belangen van de Rijksoverheid zijn met de aanbevelingen van de stuurgroep in grote mate bediend:
- *Waar mogelijk is de regelgeving vereenvoudigd, zonder dat dat ten koste gaat van de uitgangspunten van compensatie (geen netto verlies aan waarden), en met behoud van de mogelijkheden voor realisatie van een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten. Voor een initiatiefnemer wordt het eenvoudiger om aan zijn verplichting te voldoen en de kwaliteit van de natuur blijft gewaarborgd.*

- *Vereenvoudiging van de regelgeving en verbetering van de kennisvoorziening zal leiden tot zorgvuldige en transparante besluitvorming, waarin ruimte is voor maatwerk gericht op het gebied en gericht op de initiatiefnemer.*
- *Met het systeem van vraag en aanbod dat in ontwikkeling is, wordt het voor het bevoegd gezag mogelijk om de realisatiegraad van compensatieprojecten te vergroten. Voor de uitvoering van een flink aantal aanbevelingen zijn de provincies de aangewezen partij. De rijksoverheid heeft er vertrouwen in dat de provincies hun verantwoordelijkheid voor deze acties adequaat invullen.*

Bijlage 1: Opdracht Kennisdocument rekenregels natuurcompensatie

Context opdracht

- Sinds begin 2011 werkt de stuurgroep natuurcompensatie aan verbetering van het systeem van natuurcompensatie in Nederland. Het vertrekpunt van de stuurgroep is (de werking van) het instrument natuurcompensatie, zoals hieronder beschreven.

- Onder natuurcompensatie wordt verstaan de uitvoering van de verplichting – op basis van wet- en regelgeving – om schade aan beschermde natuur (gebieden, habitats, populaties) te compenseren met de realisatie van 'vervangende' (gelijkwaardige) natuur. De stuurgroep richt zich niet alleen op de concrete uitvoering, maar ook op het beleid en de regelgeving die daaraan ten grondslag liggen.

- Het doel van de stuurgroep is om een effectiever en efficiënter instrument voor natuurcompensatie te ontwikkelen. Dit doel valt uiteen in drie delen:
    1. Voorstellen voor aanpassing van de regelgeving.
    2. Voorstellen voor verbetering van de uitvoering.
    3. Mogelijkheden verkennen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

- Natuurcompensatie vindt plaats binnen de volgende wettelijke kaders:
    - Natuurbeschermingswet 1998
    - Flora- en Faunawet
    - Boswet
    - Wet ruimtelijke ordening
    - Provinciale regelgeving

- Ter vereenvoudiging van de regelgeving zijn de volgende vereisten geschrapt in het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro):
    - de verplichting om zo dicht mogelijk bij de ingreep te compenseren ('in site');
    - de verplichting om te compenseren in dezelfde soort natuur ('in kind').

  Het Barro vraagt nu slechts aan provincies om in hun Provinciale Ruimtelijke Verordening regels op te nemen die strekken tot 'gelijkwaardige compensatie' van de verloren gegane natuur. Hiermee wordt het voor initiatiefnemers gemakkelijker om geschikte locaties te vinden om aan hun compensatieverplichting te voldoen. Daarnaast wordt een belemmering voor de realisatie van compensatiebanken weggenomen.

- Om gelijkwaardige compensatie te waarborgen, is er behoefte aan rekenregels die door zoveel mogelijk relevante partijen worden onderschreven.

- Met het recent vastgestelde bestuursakkoord natuur en de decentralisatie van ruitelijke ordeningstaken ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van natuurprojecten, de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen en het mogelijk maken van aantasting van de natuur bij de provincie. Ook het vaststellen van de aard en omvang van de vereiste natuurcompensatie is een verantwoordelijkheid van de provincie. Uiteindelijk zijn het dus ook de (individuele) provincies die de afweging moeten maken of ze rekenregels willen hanteren en, zo ja, welke.

- Gezien bovenstaande, adviseert de stuurgroep de provincies om rekenregels op te stellen, liefst landelijk uniforme rekenregels. Daarbij is de stuurgroep zich bewust van de verschillen in situatie tussen provincies en van de noodzaak om maatwerk te kunnen toepassen in individuele gevallen.

- Om de gedachtevorming over het opstellen van rekenregels bij de provincies te stimuleren, wil de stuurgroep een kennisdocument beschikbaar maken met daarin voorbeelden van methoden om rekenregels op te stellen.

Opdracht

- Het opstellen van een kennisdocument over rekenregels natuurcompensatie om provincies te helpen en te inspireren bij de gedachtevorming over het opstellen van rekenregels. De opdracht omvat uitwerking van de inhoud van rekenregels èn van het proces van toepassing van rekenregels.
- Gewenste termijn van oplevering: 3,5 maanden (15 september 2012).

Programma van eisen rekenregels

- Met de rekenregels moet gewaarborgd kunnen worden dat de compensatienatuur gelijkwaardig is aan de aantasting van de 'oude' natuur. Met de rekenregels moet dus kunnen worden vastgesteld dat voldaan wordt aan de eis in de regelgeving dat er geen netto verlies van natuurwaarden optreedt.
- Toepassing van rekenregels moet (kunnen) leiden tot een hogere snelheid, zekerheid en doelmatigheid van de uitvoering van compensatieverplichtingen.
- Het proces van toepassing van de rekenregels moet helder zijn voor de belangrijkste partijen in het proces van natuurcompensatie: initiatiefnemer, bevoegd gezag en terreineigenaar.
- De rekenregels moeten niet leiden tot een dogmatische toepassing, maar vormen een door de betrokken partijen gedeelde basis om te komen tot een 'deal' in individuele gevallen van compensatie.
- De mogelijkheden en beperkingen van de huidige juridische instrumenten[4] voor compensatie vormen het kader voor de rekenregels.
- Aangeraden wordt de volgende bronnen te gebruiken als basismateriaal:
    - notitie 'Opzet omrekentabel' door J. van Groenendael (Gegevensautoriteit Natuur)
    - notitie over omrekentabellen voor stuurgroep natuurcompensatie 01/03/2012
    - resultaat Alterra-helpdesk 'methoden rekenregels'
    - concept-eindrapport stuurgroep natuurcompensatie
    - resultaten werkbezoek Kreis Unna, georganiseerd door J. van Groenendael
    - Spelregels EHS
    - Barro, inclusief Nota van Toelichting

Op te leveren resultaat

- Opgeleverd moet worden een kennisdocument (rapport) dat in ieder geval de volgende elementen bevat:

[4] Het Barro en de wijziging van de Wro mbt medebewind zijn nog niet in werking getreden. Omdat beide inmiddels wel door de Tweede Kamer aangenomen zijn, worden ze gerekend onder de 'huidige juridische instrumenten'.
Mogelijkheden en beperkingen die voortkomen uit het Wetsvoorstel Natuurbescherming kunnen in het kennisdocument worden betrokken, mits voorzien van een expliciet voorbehoud dat een volgend kabinet het wetsvoorstel omarmt èn de beide Kamers ermee instemmen.

1) voorbeeld van rekentechniek voor omrekenen van natuurtype x in natuurtype y
2) afbakening van de toepassing van rekenregels
3) eventueel alternatieve omrekenheden (anders dan €)
4) beschrijving van het proces van toepassing van rekenregels, met aandacht voor de rollen van initiatiefnemer, bevoegd gezag en terreinbeheerder
5) methode uitgewerkt in concrete (fictieve) voorbeelden (DLG en RWS kunnen cases aanleveren)
6) vooruitblik van de werking van rekenregels binnen de kaders van de Omgevingswet, zoals die zich toto op heden heeft ontwikkeld

Begeleiding

- Als opdrachtgever namens de stuurgroep treedt op het Nationaal Groenfonds.

- Als begeleidingsgroep fungeert het projectteam Vitaal Platteland van het IPO, aangevuld met een vertegenwoordiger van het Rijk (EL&I/RWS) en een vertegenwoordiger van het Nationaal Groenfonds.

- Contactpersoon: Walter Kooy, w.kooy@nationaalgroenfonds.nl.

Eventueel vervolg

- Deze opdracht beperkt zich tot rekenregels. Aan het IPO of individuele provincies de keuze om vervolgopdrachten geven voor verdere uitwerking van rekenregels.

-o-

Bijlage 2: Samenstelling stuurgroep en werkgroep

Samenstelling stuurgroep

Ministerie van EL&I/EZ	dhr. Rob van Brouwershaven (directeur Natuur, Landschap en Platteland, vz.)
Ministerie van I&M	mevr. Henriëtte Bersee (directie Nationale Ruimtelijke Ordening, clustermanager Verkenningen, Kennis en Beleid)
Ministerie van I&M	dhr. Roy Klein Veldink (MT-lid directie wegen en verkeersveiligheid)
Rijkswaterstaat	mevr. Ineke van der Hee (Hoofd Ingenieur Directeur Rijkswaterstaat Zuid-Holland) / dhr. Roeland Hillen (Directeur Netwerk Water, Rijkswaterstaat Waterdienst)
Groenfonds	dhr. Walter Kooy (directeur)
DLG	dhr. Tjebbe de Boer (Landelijk accountmanager grondzaken)
IPO/provincies	dhr. Simon Middelkamp (provincie Noord-Brabant, directielid directie ecologie)
Natuurmonumenten	dhr. Tino Wallaart (hoofd afd. Extern Beleid)
Staatsbosbeheer	mevr. Nel Sangers (plv. directeur)
VNO-NCW	dhr. Jos Rijkhoff (secretaris ruimtelijk economisch beleid)
Onafhankelijk	dhr. Friso de Zeeuw (directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft)
VNG	Agendalid
Secretaris	dhr. Bas Volkers (EL&I/EZ)

Samenstelling werkgroep

- mevr. Gertine van der Vliet (Groenfonds)
- mevr. Maeike Pebesma (provincie Utrecht)
- mevr. Leontien Krul (provincie Overijssel)
- mevr. Leonie van der Voort (Cascade, voor VNO-NCW)
- mevr. Josefien Oude Munnink/dhr. Walter Mommersteeg/ dhr. Piet Sinke (DLG)
- dhr. Dick van Hoffen (provincie Gelderland)
- dhr. Ad de Schutter (Staatsbosbeheer)
- dhr. Geertjan Smits/ dhr. Fen van Rossum (Natuurmonumenten)
- dhr. Joost Backx (Rijkswaterstaat)
- dhr. Eric Hüner (Ministerie van I&M, verv. dhr. Bart van Bleek)
- dhr. Bas Volkers (voorzitter, Ministerie van EL&I)

Bijlage 3: Onderzoek in opdracht van de stuurgroep

Broekmeyer, M.E.A., Teeffelen, A.J.A. van, Bugter, R.J.F., 2011. Natuurcompensatie: kansen, knelpunten en rekenregels. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2240, http://edepot.wur.nl/188326

Broekmeyer, M.E.A., Teeffelen, A.J.A. van, Bugter, R.J.F., 'Natuurcompensatie: slim beleid begint op tijd' (Landschap 2012, vol.29, nr.2 - p. 57 – 67).